

## RATIFIKÁCIÓ ÉS A LELKIISMERET PARANCSA

### A KARTA FŐBB JELLEMZŐI

Amikor 1961-ben Torinóban az Európa Tanács keretében aláírták az Európai szociális kartát, éppen befejeződött a kontinens nyugati felének gazdasági rekonstrukciója, konvertibilissé váltak a nemzeti valuták, működni kezdett a Közös Piac és az EFTA. 1961-re azonban nem csupán a szociális jogok biztosításának anyagi alapjai teremthettek meg, hanem az ahhoz szükséges ideológiai konszenzus is, német kereszténydemokraták, brit konzervatívok<sup>1</sup> és skandináv szociáldemokraták egyetértése a jóléti állam (és a fogyasztói társadalom) működtetésében. Addigra az európai liberális politikai körökben visszhangra talált T. H. Marshall álláspontja, amely a minden embert megillető egyenlő méltóság realizálásához elengedhetetlennek tekintette az állampolgárság szociális dimenziójának megteremtését.<sup>2</sup> A körülmények tehát kedvezőek voltak a szociális jogok európai szintű védelmét biztosító szerződés létrehozásához.

A Karta eredetileg 19 szociális jogot tartalmazott, amelyet az 1988-ban elfogadott kiegészítő jegyzőkönyv 4 további joggal egészített ki. A Karta szabályozási koncepcióját egyrészt az úgynevezett kötelező kör vagy más néven kemény mag, másrészt az egyes jogok konkrét állami kötelezettségekre bontása jellemzi. Az első fogalom azt jelenti, hogy a megerősítő államnak legalább tíz jog biztosítására kötelezettséget kell vállalnia, amelyből ötnek a kijelölt hét jog közül kell kikerülnie. Így a kemény mag kiemelt jelentőségű a nemzeti végrehajtás számára. Ami a második megoldást jelenti, az azért fontos, mert így *számon kérhető* és *konkrétan értelmezhető* részjogok halmazává válnak az egyébként relatív szerkezetű szociális jogok. A Karta felülvizsgálati rendszere alapvetően a tagállamok jelentéseit értelmező független szakértői testület tevékenységén nyugszik, amelyet kiegészíthet a külön jegyzőkönyvben biztosított kollektív panaszos eljárás.

### A KARTA JELENTŐSÉGE

Az Európai szociális karta jelentőségét lényegében három szempont alapján lehet megítélni:

– A Kartának, illetve esetjogának a belső jog fejlődésére gyakorolt hatása,

– a Karta nemzeti bírói alkalmazása, továbbá  
– a Karta rendszerének a kormányokra gyakorolt hatása alapján.<sup>3</sup>

Ami az első kérdést illeti, a Karta esetjoga számos esetben vezetett el a belső jog módosításához – ezekről a változásokról az Európa Tanács több összeállítást készített –, ennek ellenére azonban igen gyakori a szerződő felek ellenállása. Számos részes államot marasztaltak el amiatt, mert jogrendjük tengerészekre vonatkozó büntető intézkedéseket tartalmaz, tudniillik törvényeik a polgári jogi szerződést szegő matrózokkal szemben ilyen lépéseket is megengednek. 1994-ben az elmarasztalás ellenére Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Görögország, Írország és Dánia tartotta hatályban az ilyen rendelkezéseket.<sup>4</sup>

A Karta közvetlen bírói alkalmazása ritka, még az annak szövegét teljes mértékben elfogadó Hollandia esetében is az a helyzet, hogy csupán néhány esetben került erre sor.<sup>5</sup>

Ami a Karta értelmezésének a kormányokra gyakorolt hatását illeti, a kép ebben az esetben sem kedvező. Ahogyan Andrew Clapham fogalmazott, nincs olyan részes állam, amely félne attól, hogy egy szakértői vélemény megállapítja, megsértette az Európai szociális kartát.<sup>6</sup> Vannak, akik azt állítják, a kormányok nem tűrnének ennél több beavatkozást a gazdasági, illetve szociális politikájukat illetően. Megítélésem szerint ezt nem csupán az cáfolja, hogy a Nemzetközi Valuta Alaptól vagy a Világbanktól az Európai szociális karta Független Szakértők Bizottsága „konklúzióinál” sokkal durvább beavatkozásokat eltűrnek, de az is, hogy a Kartához kiegészítő jegyzőkönyvet fogadtak el a kollektív panaszos eljárásról.

1995. november 9-én, az Európa Tanács tagállamai számára, aláírásra megnyílt az Európai szociális karta-hoz fűzött kiegészítő jegyzőkönyv, amely lehetőséget teremt a Karta „nem megfelelő alkalmazása” miatti *kollektív panaszos* eljárásra. A jegyzőkönyv a panasz előterjesztésére felhatalmazottak négy kategóriáját különbözteti meg:

– munkáltatói szervezetek és szakszervezetek nemzetközi szervezetei;

– nemzetközi NGO-k – amelyek az Európa Tanácsnál konzultatív státusszal rendelkeznek és emel-

lett felvesznek egy listára, amely azokat az NGO-kat tartalmazza, akik számára engedélyezett a panasztétel – csupán sajátos kompetenciájukkal kapcsolatban;

– a munkáltatók és a szakszervezetek „reprerzentatív” nemzeti szervezetei (a panasz megengedhetőségének vizsgálata során nem vizsgálják, hogy valóban „reprerzentatív” szervezetről van-e szó);

– más típusú „reprerzentatív” nemzeti NGO-k – az ezt lehetővé tevő kormányzati nyilatkozat esetében – csupán sajátos kompetenciájukkal összefüggésben.

A panasz megengedhetőségének vizsgálata három tényezőre terjed ki:

– írásban történt-e az előterjesztése;

– a Karta olyan cikkével van-e kapcsolatban, amelyet az adott tagállam elfogadott; és

– rámutat-e, hogy a panaszos álláspontja szerint az érintett állam milyen tekintetben nem biztosította a cikk megfelelő alkalmazását.

Ha a panaszt a független szakértők bizottsága megengedhetőnek tartja, elküldi a jegyzőkönyv többi részes államának, amelyek azt kommentálják. Meghallgatásokra csupán kivételesen kerülhet sor. Az eljárás bizalmas. Az eljárás megállapításai alapján a független szakértők bizottsága jelentést készít. Elmarasztaló jelentés esetében a bizottság ajánlásokat fogad el a szükséges intézkedésekről, amelyek végrehajtásáról az államnak következő jelentésében be kell számolnia. A jegyzőkönyvet eddig hét tagállam írta alá. A nemzetközi hatálybalépéshez öt tagállam megerősítésére van szükség.

#### A KARTA VÉGREHAJTÁSÁNAK OBJEKTÍV KÖTELEZETTSÉGE

A Karta 13. cikke 4. bekezdésének értelmezése jól mutatja a Karta végrehajtásának objektív kötelezettségét. A Karta 13. cikk (4) bekezdése olyan kötelezettséget ró a részes államra, hogy anélkül, hogy formálisan elfogadná a Párizsi egyezményt a szociális és orvosi ellátásról, az abban foglalt kötelezettségeket hajtsa végre. Az Európa Tanács 1989-et megelőző tagjainak túlnyomó többsége elfogadta a Párizsi egyezményt, a régi tagállamok közül csupán Ciprus és Ausztria nem tette ezt.

A tagállamok a Párizsi egyezmény és 14. cikk 3. bekezdése szempontjából elméletileg a következő kategóriákba sorolhatók:

a) ratifikálta a Párizsi egyezményt, de nem ratifikálta a Kartát,

b) ratifikálta a Párizsi egyezményt és a Kartát, de a 13. cikket nem,

c) ratifikálta a Párizsi egyezményt, a Kartát és annak 13. cikkét is,

d) nem ratifikálta sem a Párizsi egyezményt, sem a Kartát,

e) nem ratifikálta a Párizsi egyezményt, de ratifikálta a Kartát, de a 13. cikket nem,

f) nem ratifikálta a Párizsi egyezményt, de ratifikálta a Kartát és annak 13. cikkét is.

A kérdés az, ha Magyarország nem ratifikálja a Párizsi egyezményt, de ratifikálja a Kartát és annak 13. cikkét, mely betűvel jelölt államok polgárai irányába nyílik meg végrehajtási kötelezettsége.

Logikusnak tűnhetne, hogy *csupán* c és f esetben, mivel a 13. cikk (4) tartalmi megfelelést ír elő a Párizsi egyezménnyel, de nem ratifikációs kötelezettséget rá nézve, továbbá, ha egy ET tagállam egyenlő bánásmódot tanúsít, jogosan várná el, hogy az ő állampolgáraival is így bánjanak egy másik ET tagállamban, következésképpen mindkét érintett államnak el kellene fogadnia a 13. cikket is, nem csupán a Kartát.

A Független Szakértők Bizottsága azonban abból a kiindulópontból, hogy az emberi jogokra vonatkozó egyezmények esetén nincs viszonyosság, hanem objektív implementációs kötelezettség van, úgy foglalt állást,<sup>7</sup> hogy a 13. (4) bekezdésből eredő kötelezettség nem függ *sem* a Párizsi egyezmény viszonyos alkalmazásától, *sem* a 13. cikk elfogadásától. Következésképpen csupán azon ET tagállamok polgárai felé *nem* nyílik meg kötelezettség, amelyek sem a Párizsi egyezményt, sem a Kartát nem ratifikálták (d).

#### A KARTA MAGYAR RATIFIKÁCIÓJA

Az a kérdés, hogy vajon van-e Magyarországon ideológiai egyetértés a politikai erők között a Karta helyességét, illetve elfogadását illetően, lényegében érdektelen. A politikai erők ideológiai konszenzusát ugyanis könnyedén pótolja a külső nyomás. Természetesen nem az Európa Tanácsnak arra a törekvésére gondolok, hogy a szervezet fennállásának ötvenedik évfordulójára a lehető legtöbb állam ratifikálja a Kartát. Sokkal inkább az Európai Unió irányából érkező nyomásra: a felvételi tárgyalásokon a magyar félnek be kell ígérnie a Karta megerősítését a „szociális dömpingtől” tartó tárgyalópartnernek. A Pénzügyminisztériumból fúvó szelek persze aligha kedveznek a megerősítés híveinek. Azt persze a Pénzügyminisztériumban is tudják, hogy Lengyelország 1997-ben ratifikálta a Kartát. Egyszóval, a Karta ügye győzelemre van ítélve, arról nem is szólva, hogy az Országgyűlés számára milyen társadalom-lélektani lehetőséget nyújt a megerősítés, pártállásra tekintet nélkül, minden képviselő követheti szociális lelkiismereti parancsát.

Igaz, az Európai szociális kartát ratifikálni nem is olyan egyszerű. Arról van szó tudniillik, hogy a megerősítést követő egy év elmúltával a ratifikáló államnak az általa elfogadott cikkek és számozott bekezdések belső jogi végrehajtásáról egy kérdőív kitöltésével jelentést kell küldenie a Független Szakértők Bizottságának, amely azt alaposan megvizsgálja, tartalmával kapcsolatban kellemetlen kérdéseket tesz fel és összeveti a szociális jogok ügyében született és más nemzetközi szervezeteknek küldött hasonló dokumentumokkal. A Bizottság kritikái „következtetése” a Karta Kormánybizottsága elé, majd az Európa Tanács Miniszteri Bizottságához kerülhetnek, ha a magyar állam nem képes megfelelően megvédeni a jelentést. Gondoljuk meg, ez utóbbi szerv által elfogadott bíráló jellegű ajánlások – jelenlegi számítások szerint – még bőven az Európai Unióval folytatott tárgyalások idején láthatnak napvilágot: az igazi „szankciók” onnan érkehetnek.

Mindebből következően a magyar belső jog és a Karta, illetve esetjoga összevetése képezte a megerősítés előkészítésének legfontosabb fázisát. A megerősíteni kívánt cikkek felsorolásából, pontosabban abból, hogy mely cikkek nem szerepelnek, kikövetkeztethetők a magyar jogrendszer gyenge pontjai. Két példa. A magyar minimálbér bizony nem éri el az átlagbér 68%-át, amint ez a 4. cikk (1) bekezdésének esetjogából következne. A magyar Munka Törvénykönyve nem határozza meg a veszélyes vagy egészségtelen munka esetén a foglalkoztathatóság minimális életkorát, amint azt a 7. cikk (2) bekezdése előírja.

A KARTA SZÖVEGE (ÉS PERSZE ESETJOGA) KONKRÉT, EGYÉBKÉNT, MEGÍTÉLÉSEM SZERINT, EZ A KARTA LEGNAGYOBB SIKERE, MECHANIZMUSA BEBIZONYÍTOTTA, NEM DÖL ÖSSZE A VILÁG, HA EGY NEMZETKÖZI TESTÜLET PRECÍZ KÖVETELMÉNYEKET TÁMASZT A SZOCIÁLIS JOGOK TERÜLETÉN.

Az előbbi példákban is jól látható, a Karta szövege (és persze esetjoga) konkrét, egyébként, megítélem szerint, ez a Karta legnagyobb sikere, mechanizmusa bebizonyította, nem dől össze a világ, ha egy nemzetközi testület precíz követelményeket támaszt a szociális jogok területén. Igaz – amint erről már korábban volt szó –, nemigen ijednek meg tőle a részes államok. A helyzet azonban a kollektív panaszjog révén változhat, amelyet lehetővé tévő jegyzőkönyvből remélhetően Magyarország sem fog kimaradni.

## JEGYZETEK

1. Harold MacMillan a Brit Konzervatív Párt reprezentatív politikusa, az ország miniszterelnöke már 1938-ban írott könyvében (*The Middle Way*) a teljes foglalkoztatottság és a társadalmi jólét állami biztosításáról írt.
2. T. H. Marshall: *Class, Citizenship and Social Development* Westport CT: Greenwood Press, 1973. 94. old.
3. Andrew Clapham: *Is there any Competition between the Two Social Charters?* Conference on Justiciability of Social Rights Strasbourg, 21–23 November 1991., 2. old.
4. Lenia Samuel: A kemény mag esetjogának egy része. *Karta-Dokumentumok* I. évf. 2. szám, 1994. nyár, 6–7. old.
5. Aalt Willem Heringa: *Social right in the Dutch legal order* Conference on Justiciability of Social Rights Strasbourg, 21–23 November 1991., 4–5. old.
6. Clapham *i.m.* 4. old.
7. *Conclusions VII.* 77–78. old.

